

El derecho de los refugiados al trabajo y al acceso a los mercados laborales: limitaciones, retos y caminos a seguir

Roger Zetter y Héloïse Ruaudel

Para los refugiados, el derecho al trabajo y al acceso a los mercados laborales son fundamentales para alcanzar la autosuficiencia, ayudarles a construir sus vidas, garantizar su dignidad y poder contribuir a sus comunidades de acogida. Los países de acogida deben evaluar las posibilidades de abrir sus mercados laborales a los refugiados y mejorar su acceso a un trabajo decente.

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados reconoce su derecho al trabajo¹ pero muchos países de acogida son reacios a permitirlo. Esta reticencia proviene de sus diversas preocupaciones sobre la posible distorsión del mercado laboral y su limitada capacidad para absorber nueva mano de obra, la saturación de determinados sectores, la disponibilidad de puestos de trabajo para los ciudadanos, la reducción de los salarios y el deterioro de las condiciones laborales. Los Gobiernos de acogida también pueden verse influenciados por la oposición popular al derecho al trabajo de los refugiados y por la preocupación en lo que respecta a la seguridad en relación con el asentamiento y el trabajo de poblaciones de refugiados a gran escala. De los 145 Estados Parte que firmaron la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, casi la mitad afirma que tiene sus reservas, e incluso los Estados que conceden el derecho al trabajo suelen imponer condiciones en el acceso a los mercados laborales. Las mismas limitaciones se aplican a muchos de los 48 Estados que no son parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Para los refugiados, sin embargo, el derecho al trabajo y el acceso a los mercados laborales son requisitos previos para asegurarse unos medios de vida sostenibles que reduzcan su nivel de vulnerabilidad, aumenten su capacidad de recuperación y les permitan tener una vida digna. En reconocimiento de este hecho, organizaciones intergubernamentales como la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promueven ahora el acceso a los mercados laborales y el derecho al trabajo como elementos centrales de unos programas de asistencia a los refugiados que sean sostenibles y que estén orientados al desarrollo, especialmente para aquellos que viven en situación de desplazamiento prolongado.

En un estudio teórico y un análisis comparativo realizados en 2016² se investigó el papel y la repercusión de las disposiciones legales internacionales —concretamente de los artículos 17 a 19 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951— que establecen y protegen el derecho de los refugiados al trabajo y su acceso a los mercados laborales. El estudio abarcó 20 países, entre ellos los de ingresos medios y bajos que en conjunto acogen a la mayoría de los refugiados del mundo, pero también países de ingresos altos. Se incluyó tanto a Estados signatarios como a no signatarios.

Marcos, políticas y otros factores que afectan al acceso al mercado laboral

En la mayoría de los países prevalece un enfoque restrictivo del derecho al trabajo, incluso en economías de ingresos altos como el Reino Unido. En muchos países que han recibido un mayor número de refugiados, las barreras pueden ser más duras, como es el caso de los refugiados colombianos en Venezuela, mientras que en otros existe una prohibición oficial, como en Bangladesh (para los refugiados rohinyá) y en Sudán (para los refugiados eritreos debido a que carecen de condición jurídica en el país). Estas limitaciones obligan a los refugiados a utilizar vías irregulares para entrar en el país y para trabajar. Incluso en los países que se adhieren a los artículos pertinentes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el derecho legal de los refugiados a trabajar rara vez es incondicional. En Irán, por ejemplo, los refugiados solo pueden trabajar en 16 categorías profesionales.

En general, estas políticas proteccionistas son típicas de países en los que la capacidad del mercado laboral es limitada, con economías más reducidas y débiles, y con menor resistencia a las conmociones económicas como Chad, Zambia y Pakistán. Aunque en cierto sentido este punto es evidente, esto influye en la forma

junio 2018

www.fmreview.org/es/economias

en que los donantes internacionales deberían respaldar objetivos estratégicos más amplios para las respuestas impulsadas por el desarrollo sostenible en países donde la presencia de refugiados tenga un impacto significativo.

Hay poca coherencia en la implementación del derecho al trabajo, y hay diferencias importantes entre los Estados signatarios, como por ejemplo entre Italia, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos (EEUU), y también entre los Estados no signatarios, como Pakistán, el Líbano y Jordania, aunque tal vez esto nos resulte menos sorprendente. Los Estados signatarios no necesariamente ofrecen unas prácticas “mejores” u “óptimas” en comparación con los no signatarios como demuestra, por ejemplo, el liderazgo de Jordania (un Estado no signatario) a la hora de lanzar una cuota de permisos de trabajo para los refugiados sirios como parte del Pacto que firmaron y que venía respaldado por los donantes.

Uno de los hallazgos clave del estudio es que rara vez es suficiente con una evaluación del derecho de los refugiados al trabajo cuando se basa simplemente en los marcos jurídicos y normativos de un país y sus políticas hacia este colectivo. Ciertamente, conceder a los refugiados el derecho legal a trabajar no basta si no se dispone de los mecanismos correspondientes para hacer que se aplique y se cumpla.

Restricciones adicionales y factores de mediación.

Los refugiados a menudo necesitan un permiso de trabajo (que generalmente obtienen a través de un proceso administrativo arduo y costoso) y un permiso de residencia adicional a su condición de refugiados, o deben contar con una oferta laboral de un empleador antes de que puedan obtener su permiso de trabajo, como ocurre en el Líbano y Zambia, por ejemplo. En otros países hay limitaciones, aunque sean indirectas, para que los refugiados emprendan y para que puedan acumular capital: en Pakistán, los refugiados no pueden poseer inmuebles o un negocio a no ser que tengan un socio pakistaní; en Ecuador y Turquía los refugiados tienen acceso limitado a las instituciones financieras para conseguir préstamos y en Zambia hay que pagar elevadas tasas para poner en marcha un nuevo negocio.

Las barreras indirectas para trabajar adoptan muchas formas. Los atrasos en el proceso de determinación de la condición de refugiado en un país como Sudáfrica ralentizan el acceso a los mercados laborales formales, mientras

que las oficinas de inmigración en Venezuela están ubicadas en zonas fronterizas remotas de difícil acceso. Por el contrario, el gobierno turco permite ahora solicitar permisos de trabajo a los refugiados sirios que posean documentos de identidad provisionales y que lleven seis meses viviendo en Turquía.

Las restricciones impuestas al derecho al trabajo obligan a la mayoría de los refugiados a trabajar en negro. Esto es evidente en Bangladesh y Pakistán, donde se acepta tácitamente el trabajo fuera de los campamentos a pesar de ser ilegal, y en países de Oriente Medio que acogen a un gran número de refugiados sirios, donde las economías informales se han expandido. En los países de ingresos altos, los refugiados también trabajan en el sector informal, aunque en menor número. Este tipo de trabajo conlleva importantes desventajas y riesgos como la limitada sostenibilidad de los medios de subsistencia, unos salarios precarios, la falta de trabajo decente y la explotación.

Otros factores afectan al acceso y al tipo de trabajo. En Ecuador, los refugiados colombianos reciben el mismo trato que los migrantes económicos, quienes tienen habitualmente unas oportunidades limitadas de encontrar trabajo y sus condiciones laborales suelen ser malas. Los estereotipos de género negativos, la discriminación social por razón de género y la violencia contra las mujeres prevalecen en los mercados laborales de muestra que seleccionamos. Por ejemplo, las refugiadas de Myanmar en la India trabajan en exceso y están mal remuneradas; en Ecuador y Colombia las



Una refugiada congoleña alimenta tilapias en una cooperativa de piscifactorías administrada conjuntamente por refugiados y lugareños en el lago Rwamunga, en el oeste de Uganda.

refugiadas sufren acoso en el trabajo, y las viudas refugiadas y las mujeres solteras en Uganda pueden ser objeto de abusos por parte de los empleadores. También hay pruebas de que la falta de oportunidades laborales en el sector estructurado y de derecho al trabajo para los adultos aumenta los niveles de trabajo juvenil e infantil, como ocurre en el Líbano, lo que tiene efectos negativos evidentes a corto y largo plazo.

Una consecuencia significativa de todas estas limitaciones —y de otras aparte de las aquí mencionadas— es que los refugiados rara vez consiguen acumular capital o aptitudes suficientes para financiar su propio camino legítimo hacia la autosuficiencia (y hacia su posible integración) o para sufragar su retorno y reintegración en sus países de origen.

Afrontar las limitaciones

Existen algunas pruebas de que los Gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales están empezando a hacer frente a algunas de estas limitaciones, aunque de forma poco sistemática, con medidas como simplificar los procesos para obtener el permiso de trabajo, incentivar a los refugiados para que busquen empleo, convalidar sus títulos y mejorar su formación profesional.

En Chad y Uganda se permite a los refugiados asentarse en las comunidades de acogida y a algunos se les conceden tierras cultivables para la producción agrícola. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), ACNUR y el Gobierno de Etiopía están colaborando en una política de “fuera de los campamentos” que supone una cierta relajación de las restricciones que afectan a la circulación y al lugar de residencia y facilita el acceso al empleo y al autoempleo en los campamentos y en las comunidades de acogida circundantes. Las organizaciones comunitarias en Kenia proporcionan a sus compañeros refugiados asistencia práctica y clases de idiomas, y les hacen de enlace para acceder a oportunidades laborales. El Plan Nacional de Alemania para la Integración adoptado en 2012 abarca la enseñanza de idiomas, la educación y la integración social y laboral de los refugiados con el objetivo de maximizar su contribución a la sociedad alemana.

Las políticas proactivas, que suelen ser propias de las economías de ingresos altos, a menudo reflejan las rígidas expectativas del Gobierno de que los refugiados lleguen a ser económicamente autosuficientes tan pronto

como sea posible, como es el caso de Alemania y Estados Unidos. Pero esto puede implicar que pierdan la oportunidad de formarse o que se vean obligados a aceptar un trabajo que no se ajuste a sus aptitudes ni a su titulación. No es de extrañar que la acreditación de competencias y formación previas y las oportunidades de acceder a la educación, al aprendizaje de idiomas y al desarrollo de competencias puedan mejorar considerablemente el acceso de los refugiados al empleo. Países como Ecuador, Alemania, EE UU y Zambia cuentan con procedimientos para convalidar diplomas profesionales extranjeros.

Los esfuerzos más recientes para que los refugiados puedan contribuir a la economía de los países de acogida y lograr una mayor autosuficiencia han sido impulsados por la respuesta a la “crisis” siria. Cuando los países de acogida de la región y los donantes se dieron cuenta de la naturaleza prolongada del desplazamiento intentaron adoptar una respuesta coherente con los objetivos de desarrollo junto con la respuesta humanitaria, como se ilustra en el Plan Regional para los Refugiados Sirios y de Resiliencia (3RP). Al recibir un apoyo significativo de la comunidad internacional, países como Jordania cambiaron su política hacia los refugiados y desbloquearon el acceso al empleo mediante el establecimiento de una cuota de permisos de trabajo³. Este modelo también se está poniendo a prueba en otros contextos, como en Etiopía con la creación de un Pacto para el Empleo, un ambicioso esfuerzo dado el pobre historial de parques industriales en toda África para la creación de empleo⁴.

Por supuesto, las actitudes positivas de los empleadores pueden mejorar las condiciones de trabajo de los refugiados y hacer que sean más decentes, además de contribuir a reducir la xenofobia. Pero muchos empleadores pueden ser reacios a contratar a refugiados por la falta de claridad acerca de las disposiciones legales que les permiten trabajar. En Ecuador, por ejemplo, parece haber confusión entre los empleadores acerca de las diferencias entre el derecho al trabajo para los refugiados y el derecho al trabajo para los ciudadanos extranjeros, mientras que en Sudáfrica un estudio desveló que pese a que la documentación de los refugiados específica que se les permite trabajar los empleadores no les reconocen ese derecho.

El capital social y los lazos étnicos o lingüísticos desempeñan un papel importante en el acceso a los mercados laborales y al tipo de trabajo. En Uganda y en Kenia, estas redes

junio 2018

www.fmreview.org/es/economias

sociales ayudan a los refugiados, especialmente a los somalíes, a conseguir empleo en empresas compatriotas mientras que existen algunos indicios de que los refugiados somalíes en Sudáfrica encuentran trabajo en empresas musulmanas sudafricanas. Compartir idioma y cultura o contraer matrimonio con alguien de allí puede facilitar el acceso al trabajo; los refugiados eritreos pertenecientes a un grupo étnico que se conoce como tigríño y que actualmente se encuentran en la parte septentrional de Etiopía tienen una gran ventaja sobre otros eritreos a la hora de acceder a oportunidades laborales.

Formas de avanzar

Los Gobiernos, con el apoyo de los donantes y de los agentes internacionales, deberían alinear mejor el derecho de los refugiados y las prácticas al respecto con las políticas de empleo nacionales ya que, a menudo, parece que vayan en direcciones opuestas. Una mayor coherencia mejoraría el acceso a los mercados laborales y convertiría el derecho al trabajo en una realidad para muchos más refugiados. Una mejor coordinación entre los ministerios que se encargan de los asuntos que atañen a los refugiados/inmigración y los responsables de los derechos laborales mejoraría la implementación del derecho de los refugiados al trabajo y su inclusión en el mercado laboral, y eliminaría algunos de los obstáculos administrativos y burocráticos mencionados anteriormente.

Es esencial contar con unas políticas sobre el mercado laboral que conduzcan a unos medios de vida más sostenibles y mejores condiciones económicas para los refugiados (y quienes les acogen). Con demasiada frecuencia, carecer de derecho al trabajo o que esté limitado impide a los refugiados tener un empleo decente en el sector formal, lo que los deja más expuestos —en el sector informal— a sufrir unos ingresos precarios, carecer de derechos contractuales y a un mayor riesgo de tener que trabajar explotados.

Los empleadores, las organizaciones de empleadores o patronales y los sindicatos también pueden contribuir a la formulación de políticas proactivas que faciliten el acceso a los mercados laborales y a un empleo decente. Pueden promover buenas prácticas entre sus socios y trabajar con los Gobiernos y las autoridades locales para promover una legislación, una regulación y un cumplimiento eficaces. Al mismo tiempo, los Gobiernos

nacionales, los empleadores, los sindicatos y la sociedad civil comparten la responsabilidad de promover la igualdad de derechos y de contrarrestar los discursos negativos o los estereotipos acerca de los refugiados que limiten su participación e integración. Estas iniciativas también deberían incluir una mayor concienciación entre los propios refugiados y también entre el poder judicial y las agencias reguladoras, de los derechos de los refugiados en el lugar de trabajo ya que frecuentemente desconocen sus derechos o temen ejercerlos, y están muy poco protegidos por las autoridades.

La mejora de la formación, la educación y el desarrollo de las competencias lingüísticas son elementos fundamentales para facilitar el acceso de los refugiados a los mercados laborales, y es necesario que empleadores y proveedores de formación busquen nuevas formas de promoverlos y facilitarlos.

Los donantes y las organizaciones internacionales e intergubernamentales deberían desempeñar un papel más importante a la hora de abordar las crisis de desplazamiento forzado mediante la introducción de políticas que prevean el derecho de los refugiados al trabajo y su acceso a los mercados laborales, especialmente en los países más pobres que acogen a un gran número de refugiados y donde los mercados laborales están más restringidos. En este sentido, la financiación y la suscripción internacional del desarrollo del mercado laboral y la promoción del empleo deberían estar respaldadas mediante el apoyo a la legislación, las políticas y las normas relativas al trabajo decente.

Roger Zetter roger.zetter@qeh.ox.ac.uk

Profesor Emérito de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford www.oxford.ac.uk

Héloïse Ruauzel heloise.ruauzel@gmail.com

Consultora e investigadora independiente

1. Véanse los artículos 17-19 www.refworld.org/docid/3be01b964.html
2. Zetter R y Ruauzel H (2016) *Refugees' Right to Work and Access to Labor Markets – An Assessment, Part 1*, Programa Global sobre Desplazamiento Forzado (GPDF, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial y Grupo de Trabajo Temático sobre Migración Forzada de la Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD, por sus siglas en inglés). <http://bit.ly/KNOMAD-Zetter-Ruauzel-2016-1>
3. Véanse artículos sobre el Pacto UE-Jordania en Revista Migraciones Forzadas no 57 www.fmreview.org/es/siria2018
4. Ruauzel H y Morrison-Métis S (2017) 'Responding to Refugee Crises in Developing Countries, What Can We Learn From Evaluations', OCDE Documento de Trabajo no 37 <http://dx.doi.org/10.1787/ae4362bd-en>